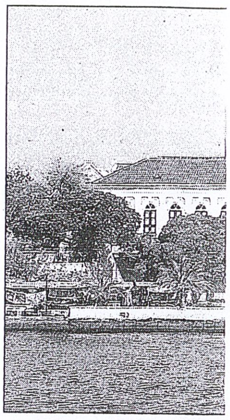
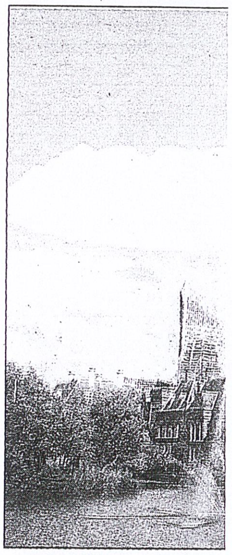
De droom van v

Curaçao op weg naar goed bestuur

Was het hijsen van de Curaçaose vlag - in de nacht van 10 oktober 2010 - het signaal van een positieve ontwikkeling, teleurstelling alom was wat er volgde. Teleurstelling omdat Curaçao niet vooruitging, maar integendeel dreigde af te glijden naar bestuurlijke crises, economische achteruitgang en blijvende sociale ongelijkheid. Dit was de reden voor mijn besluit om onderzoek te gaan doen.

DOOR PETER VERTON





Verton vergelijkt het Binne

Saamhorigheid en emancipatie

Dat *nation building*, natievorming, een goede zaak is die de overheid moet nastreven is de veronderstelling, die de basis vormt van dit boek. Natievorming is het proces waarin de verschillende bevolkingsgroepen in een samenleving een nationale identiteit kunnen opbouwen die hen overkoepelt en samenbindt. De overheid kan de vorming van een nationale identiteit stimuleren door een saamhorigheidsgevoel te bevorderen: verbroedering. Saamhorigheid vereist dat de sociale ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen wordt verminderd: emancipatie.

In de eerste helft van de eeuw waren het aanzetten van de missie, de olie-industrie en de dekolonisatie die tot emancipatie konden leiden. Deze aanzetten van buitenaf werkten soms ook averechts, waardoor de ongelijkheid maar ten dele of niet verdween, of zelfs toenam.

Vervolgens vond de revolte van 30 mei 1969 plaats, waarna een front van arbeiders zitting kreeg in het centrum van de politieke macht. Echter, hoewel de Afro-Curaçaoënaars nu ook toegang tot de stijgingsladder leken te hebben, bleef hun emancipatie aanvankelijk toch beperkt.

Curaçao kijkt in 2015 terug op een eeuw waarin olie, offshore, toerisme en drugs geld in het laatje brachten. Curaçao dreef ook mee op de golven van modernisering die de hele westerse wereld overspoelden met groei in koopkracht, televisie in elke huiskamer, anticonceptie, een lager geboortecijfer en een hogere levensverwachting.

Toch was het niet alleen voorspoed wat de klok sloeg. Want anno 2011 (census) is er nog steeds veel ongelijkheid en armoede. De emancipatie van de Afro-achterhoede stagneert kennelijk. Nieuwe aanzetten hadden kunnen voortvloeien uit goed bestuur, maar dat bleef uit. Het onderzoek gaat hierop in met de eerste onderzoeksvraag: 'Welke ontwikkelingen in de 20ste eeuw hebben de Curaçaose samenleving gemaakt tot wat die nu is? Het antwoord richt zich op verlening van autonomie en invoering van de democratie.

Autonomie ondermijnt goed bestuur

Van de Nederlandse dekolonisatie-agenda van het midden van de vorige eeuw, waarmee Den Haag streefde naar: 'Geleidelijke groei naar staatkundige zelfstandigheid van de Antillen-van-zes eilanden als gedecentraliseerde eenheidsstaat' is niets terechtgekomen. Maar de Haagse agenda heeft wél decennialang de politiek en het bestuur van de Antillen gedomineerd. Zo heeft premier Juancho Evertsz (PNP) in de jaren zeventig veel bestuurskracht moeten steken in het weerstaan van de Haagse wens - na 30 mei 1969 - tot onmiddellijke onafhankelijkheid. Don Martina (MAN) had in de jaren tachtig zijn handen vol met het afwikkelen van de afscheiding van Aruba. In de jaren negentig wilde Maria Liberia-Peters (PNP) een status aparte voor Curaçao, Miguel Pourier (PAR) probeerde het nog een keer met de Antillen-van-vijf. Emily de Jongh-Elhage (PAR) mocht meemaken dat Nederland de dekolonisatie-agenda introk. De Nederlandse Antillen met de eilandgebieden werden in 2010 opgeheven. Met de opheffing erkende Den Haag dat de overzeese eenheidswens niet was opgewassen tegen de insulaire middelpuntvliedende krachten in de Antillen.

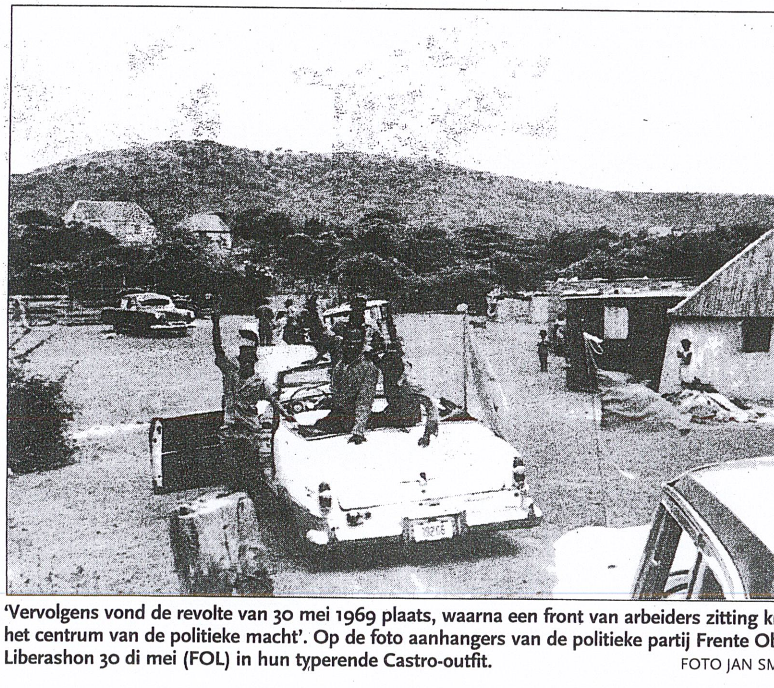
Nederland heeft bij de dekolonisatie van de Antillen, non-interventie opgenomen in de definitie van autonomie. Nederland had de politici die onrechtmatig, niet-integer en ondeugdelijk bestuur uitoefenden op grond van het Statuut een halt kunnen toeroepen. Maar, tot een paar jaar geleden keek Den Haag weg van wat er gebeurde achter de sluier van de autonomie. Sinds 2012 is evenwel een ander inzicht doorgebroken. Curaçao kreeg dat jaar een aanwijzing van de Rijksministerraad voor financieel wanbeheer. In 2014 kreeg de gouverneur van Aruba instructie de begroting niet goed te keuren, waarop de premier in hongerstaking ging. In 2015 schrijft Den Haag een integriteitskamer voor aan Sint Maarten. Conclusie 1: Autonomie ondermijnde decennialang goed bestuur.

Democratie ondermijnt goed bestuur

De dekolonisatie bracht de parlementaire democratie van het Haagse Binnenhof naar de Antilliaanse eilanden. De kern van onze analyse is, dat dit Haagse model zich op Curaçao omvormde tot het Fòrti-model, genoemd naar Fort Amsterdam. We richten de aandacht nu op kiezers, gekozenen, ambtenaren en politieke partijen.

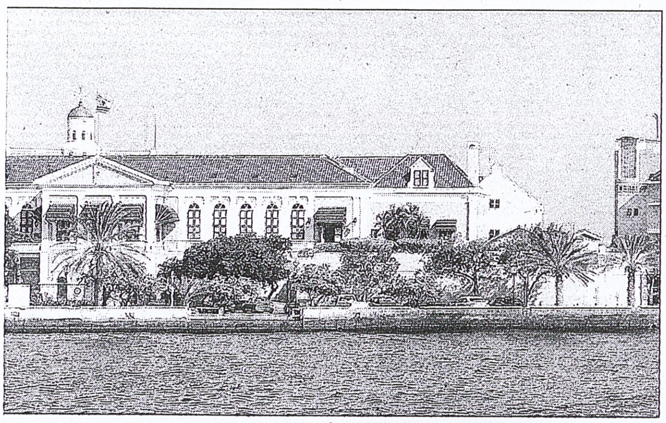
Als kiezers kwamen Afro-Curaçaoënaars die in armoede leefden in een nieuwe afhankelijkheidsrelatie terecht, die tussen politieke leider en kiezer: politieke patronage. De bestuurders - na 30 mei 1969 waren dat overigens steeds vaker politici van Afro-Curaçaose herkomst - gaven publieke goederen en diensten in ruil voor electorale steun en vonden het verwerven en behouden van de politieke macht belangrijker dan het uitoefenen van openbaar bestuur. De ongelijkheid in macht, aanzien en inkomen tussen de (ook Afro-Curaçaose) bestuurlijke elite en de Afro-achterhoede werd door de politieke patronage niet ongedaan gemaakt, maar juist in stand gehouden.

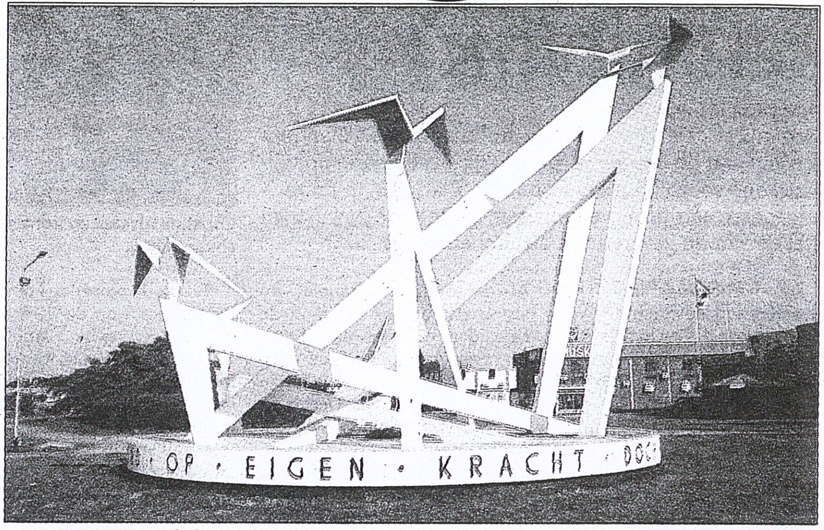
Aanstelling en bevordering in de overheidsdienst werd één van de meest gebruikte ruilmiddelen die kiezers van patroonbestuurders konden ontvangen. Deze vriendjespolitiek bracht veel onkunde en jaloezie op de ambtelijke werkvloer. De geïm-



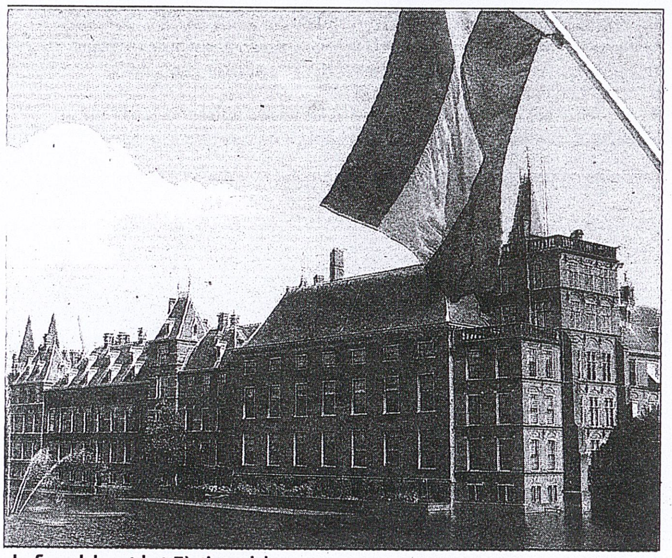
'Vervolgens vond de revolte van 30 mei 1969 plaats, waarna een front van arbeiders zitting kreeg in het centrum van de politieke macht'. Op de foto aanhangers van de politieke partij Frente Obrero Liberashon 30 di mei (FOL) in hun typerende Castro-outfit. FOTO JAN SMEULDERS

erbroedering (1)

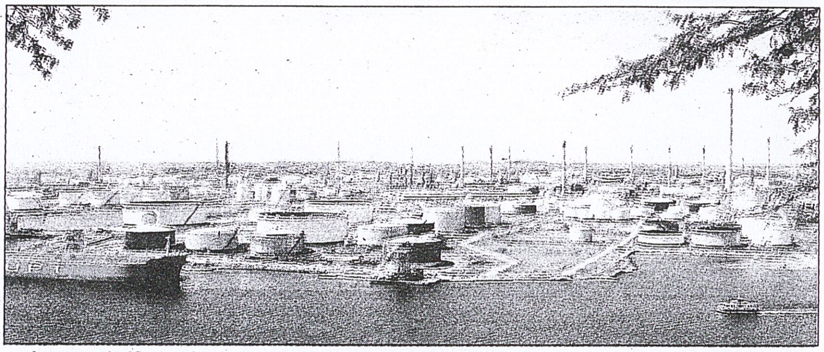




'Tot een paar jaar geleden keek Den Haag weg van wat er gebeurde achter de sluier van de autonomie. Alleen 'Steunend op eigen kracht'... en niet 'doch met de wil elkander bij te staan'?



nhof-model met het Fòrti-model.



In de eerste helft van de twintigste eeuw had volgens Verton onder andere de olie-industrie aan kunnen zetten tot emancipatie. FOTO ANTILLIAANS DAGBLAD

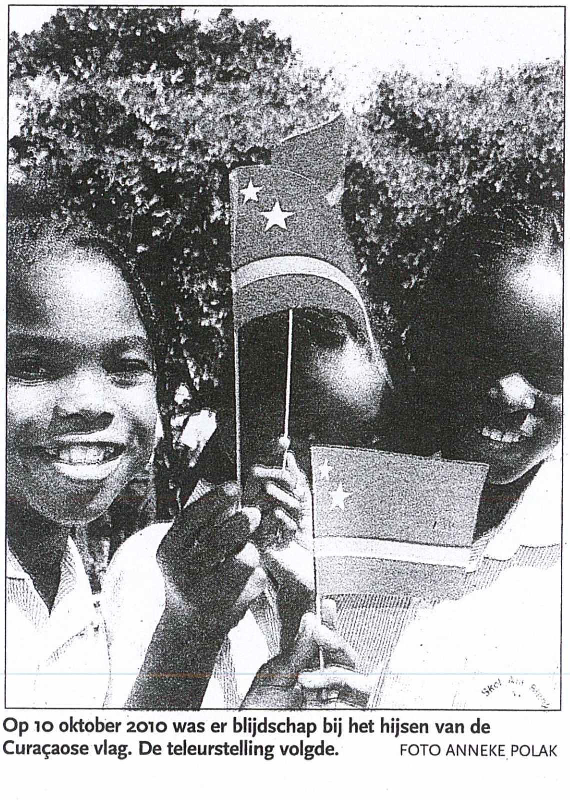
porteerde bestuursorganisatie veronderstelde coördinatie van de activiteiten die de verschillende ministeries en ambtenaren uitvoeren. Om tot resultaten te komen veronderstelde deze bestuursorganisatie ook stabiliteit van openbaar bestuur en professionaliteit van ministers en ambtenaren. Echter, de intensieve samenwerking die tot coördinatie van activiteiten moet leiden, kwam binnen het door patronage ontwrichte ambtenarenapparaat zelden tot stand. Evenmin waren stabiliteit en professionaliteit kenmerken van het openbaar bestuur en de ambtenarij.

In het Fòrti-model spelen de politieke partijen als potentiële machtsdragers de belangrijkste rol. Na verkiezingen bepaalt de partijtop met welke andere partij of partijen een coalitie wordt gesloten en wie, uit eigen kring, welke bestuursfunctie gaat vervullen. Zelden komt het voor dat individuele leden anders stemmen dan de meerderheid van hun partij. Een min of meer strenge partijdiscipline weerhoudt hen daarvan. Die partijdiscipline is mede gebaseerd op patronageverhoudingen binnen de partijen. Door de partijtop wordt loyaliteit van de lagere gelederen verwacht. Als een gekozene handelt volgens het 'vrije mandaat en het recht op vrije partijvorming' - kenmerken van het Binnenhof-model - is dat in strijd met de loyaliteitsplicht die in het patronagesysteem van het Fòrti-model op een gekozen lid rust.

In het Binnenhof-model zijn de wetgevende macht, het parlement en de uitvoerende macht, de ministers, van elkaar gescheiden. Het parlement kan daardoor controle uitoefenen op de ministers: het duale systeem. In het Fòrti-model is het duale systeem niet tot stand gekomen. Het is de partijtop die zowel de parlementariërs als de ministers van haar partij aanstuurt. De partij Pueblo Soberano (PS) heeft sinds de geboorte van het land Curaçao vijf ministers van Onderwijs, vier ministers van Sociale Ontwikkeling en één minister-president naar huis gestuurd. Een Gevolmachtigde minister die de schijn van niet-integer handelen op zich heeft geladen mag daarentegen blijven. Het is dus niet het parlement dat controle uitoefent op de bestuurders, het is de partijtop. Het is ook de partijtop die eventueel onrechtmatig, niet-integer of ondeugdelijk handelt.

Conclusie 2: Democratie ondermijnt goed bestuur.

Nu blijkt dat zowel autonomie, als democratie haaks staan op goed bestuur komt de tweede onderzoeksvraag op tafel: 'Wat moet worden ondernomen om de overheid van Curaçao wél goed bestuur te laten voortbrengen?' Het antwoord op deze vraag focust eerst op goed bestuurlijk handelen, daarna op een nieuw bestuursmodel. Bestuur is goed als het rechtmatig en integer, deugdelijk, burgergericht en resultaatgericht is. Hier wordt in deel 2 dieper op ingegaan.



Op 10 oktober 2010 was er blijdschap bij het hijsen van de Curaçaose vlag. De teleurstelling volgde. FOTO ANNEKE POLAK